Gouvernement du Québec
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Bioclips+

Réflexion sur le monde bioalimentaire

Vol. 2 N°3 Mai 1999

LA RÉFORME DES POLITIQUES AGRICOLES : DES DIFFICULTÉS À TENIR LE CAP

Introduction

L'Agenda 2000 del'Union Européenne

Les résultats du compromis sur la PAC

En matières d'environnement et de développement rural

Un parallèle avec la politique américaine

Les jalons des prochaines années

Conclusion

INTRODUCTION

Deux joueurs occupent presque toute la scène agricole internationale : l'Union européenne (UE) et les États-Unis. Au cours de la dernière décennie, ces grands joueurs se sont engagés dans des réformes majeures de leur politique agricole. Cependant, les projets de réforme ambitieux sont souvent rappelés à la réalité. C'est le cas en Europe, avec l'accord conclu récemment entre les chefs d'État de l'UE sur la réforme de la Politique agricole commune (PAC).

Le présent article rapporte les faits saillants de cet accord, survenu en mars dernier, sur la réforme de la PAC. S'ensuit un bref parallèle avec le FAIR Act de 1996 des États-Unis, pour illustrer comment une politique conçue dans l'esprit des principes de réforme des politiques agricoles et de libéralisation des marchés n'est pas nécessairement à l'abri d'une crise des prix agricoles. Enfin, les principaux événements qui jalonneront les scènes agricoles de l'Europe et des États-Unis dans les années à venir sont également présentés.

100-05920/

L'AGENDA 2000 DE L'UNION EUROPÉENNE

Après un long processus d'élaboration et de négociations, le Conseil européen, formé des chefs d'État de l'UE, est arrivé en mars dernier à un accord sur le financement de l'UE et la réforme de la Politique agricole, connus sous le vocable d'Agenda 2000.

La partie de l'accord qui concerne la révision de la Politique agricole commune (PAC) est en contraste avec la proposition du Conseil de l'agriculture de l'UE (les ministres de l'Agriculture) présentée plus tôt au printemps et les discussions entourant les deux volets de la PAC, la politique agricole et la politique de développement rural.

Tout laissait entrevoir une réforme substantielle de la PAC de 1992, mais l'accord conclu par les membres du Conseil européen contient des changements beaucoup moins ambitieux que ceux anticipés. La structure de la PAC reste la même et les choix difficiles sont reportés à plus tard. Seuls les niveaux d'application des différents mécanismes de la politique sont modifiés.

La réforme à moitié complétée de l'UE est le résultat de tensions politiques entre les membres de l'Union européenne avec, en arrière-plan, la crise des prix des denrées agricoles. L'Allemagne, à la tête d'un groupe de pays, cherchait à réduire de façon significative leur participation financière à l'UE, dont le budget est en grande partie alloué à la PAC. Ce qu'elle a obtenu est minime. La France, le pays le plus favorisé sur le plan monétaire par la PAC, avait tout avantage à conserver la politique commune intacte dans ses grandes lignes. Elle sort gagnante de cette négociation.

LES RÉSULTATS DU COMPROMIS SUR LE PAC

Sur le plan budgétaire, l'accord arrive à stabiliser les dépenses de la PAC, ce qui est considéré comme un accomplissement majeur. Toutefois, cela n'a pas empêché certains observateurs de douter de la capacité des dirigeants de l'UE à réussir à plafonner les dépenses.

Pour la période 2000 à 2006, le budget alloué à la partie agricole de la PAC restera sensiblement au même niveau que celui des dernières années, malgré une augmentation envisagée de la production agricole. Le Conseil a convenu que les dépenses pour l'agriculture ne devront pas dépasser une moyenne de 40,5 milliards d'euros par année (66 milliards de dollars CAN) durant cette période. Ajoutons que c'est environ la moitié du budget de l'UE qui est alloué à la PAC.

Sur le plan des mesures sectorielles, les principales modifications devant être apportées à la PAC sont des réductions des prix d'intervention (prix garantis aux producteurs), notamment ceux des céréales et du bœuf. Ces réductions permettent de rapprocher les prix à l'intérieur de l'UE au niveau des prix internationaux et devraient entraîner une baisse des subventions à l'exportation*. La réduction du prix d'intervention des céréales est de 15 % et se fera en deux tranches de 7,5 % prenant force au cours des deux prochaines années.

Cependant, la baisse des prix d'intervention est en partie compensée (à 80 % pour le bœuf et à 50 % pour les céréales) par une augmentation des paiements directs aux producteurs. Ce sont des paiements relativement élevés, versés par hectare ou par tête de bétail selon le cas. À titre d'exemple, la compensation aux

producteurs de céréales sera de 63 euros par tonne/année (environ 102 $ CAN).

L'incitation au gel des terres, comme mesure de gestion de l'offre des céréales est maintenue dans la nouvelle PAC. Le taux de base des superficies en jachère est établi à 10 %. En compensation, les producteurs reçoivent une somme équivalente à celle versée pour les superficies en céréales (63 euros par tonne).

Le soutien au secteur du lait, le produit animal le plus soutenu par la PAC, ne sera pas modifié à court terme. La baisse de 15 % du prix d'intervention du beurre et du lait écrémé entrera en vigueur en 2006 au lieu de 2003 comme l'avait proposé le Conseil de l'agriculture. La réforme du système de quota, qui se traduira probablement par son abolition, est reportée à l'année 2005-2006. Elle sera précédée d'une évaluation complète du cadre laitier en 2003.

À l'instar des céréales et du bœuf, une compensation est prévue pour pallier la baisse future du prix d'intervention du beurre et du lait écrémé. La diminution du prix d'intervention sera accompagnée d'une hausse de 1,5 % des quotas laitiers qui s'étalera jusqu'à l'année 2008. Cependant, cinq pays bénéficieront dès l'an prochain d'une augmentation spécifique de leur quota.

À noter également que la nouvelle PAC n'impose pas de plafond sur les paiements directs aux grosses entreprises agricoles. Les pays membres peuvent néanmoins moduler les paiements directs à une exploitation en fonction des emplois et de sa prospérité.

---

* Une baisse des prix de soutien permet à l'UE de réduire les paiements (les restitutions) donnés aux exportateurs pour compenser le désavantage causé par un prix intérieur plus élevé que celui du marché international

EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT RURAL

Le Conseil européen a également conclu un accord sur la politique de développement rural, le " deuxième pilier " de la PAC avec celui de l'agriculture. Cette politique est essentiellement conçue pour favoriser la contribution du secteur agricole au développement rural. Elle est composée d'une série de mesures d'aides, allant de la diversification des exploitations agricoles à des incitations financières pour la retraite anticipée des producteurs. C'est par cette politique de développement rural que l'UE met en valeur le caractère multifonctions de l'agriculture, notamment par des mesures obligatoires de protection de l'environnement : reforestation, protection de la diversité biologique par le maintien d'un couvert végétal permanent, etc. La notion de multifonctions se réfère à la gamme de produits et services, de nature commerciale, sociale ou environnementale, que peut fournir le secteur agricole.

Au chapitre environnemental, la nouvelle PAC ne prévoit pas d'application uniforme des conditions d'aide financière liées au respect des exigences environnementales, le fameux mécanisme d'" écoconditionnalité ". Les pays membres auront la liberté de fixer eux-mêmes ces conditions.

Les dépenses allouées au développement rural représentent environ 10 % du budget total de la PAC. L'UE a également d'autres programmes de développement régional et rural particulièrement destinés aux régions les plus pauvres.

UN PARALLÈLE AVEC LA POLITIQUE AMÉRICAINE

Les États-Unis ont eux aussi procédé à une réforme de leur politique agricole en 1996. Tout comme l'UE, ils étaient motivés par les mêmes objectifs, soit le redressement des finances publiques et la conformité aux règles du commerce international. Le parallèle entre les États-Unis et l'UE est intéressant parce que chacun a eu recours, à certaines périodes, aux mêmes types d'interventions : subventions à l'exportation, soutien des prix, stockage et retrait des terres.

C'est en 1996 que les Américains ont procédé à une réforme majeure de leur politique agricole, avec l'adoption du Federal Agriculture Improvement Reform Act, le FAIR Act. Cette loi, qui viendra à échéance en 2002, laisse davantage de place aux signaux des marchés pour guider les décisions des producteurs. Les modifications les plus notables concernent les grandes cultures : plafonnement des paiements en vertu du mécanisme de soutien des prix, introduction d'un mécanisme de sécurité du revenu compatible avec le principe du découplage (les " Production Flexibility Contracts ", dont les paiements sont dégressifs dans le temps, fixés par la loi et ne dépendent pas du prix du marché ni de la quantité produite, d'où le caractère découplé). Le FAIR Act mettait également fin aux mesures de retrait de terres en tant que mécanisme de gestion de l'offre.

Ironiquement, la période de prix élevés qui a suivi l'adoption du FAIR Act a fait en sorte que les paiements en provenance des " Production Flexibility Contracts " ont été plus généreux que ceux qui auraient été versés en vertu des programmes de l'ancienne loi.

Dernièrement, la forte baisse du prix des denrées agricoles a permis de tester la capacité du FAIR Act de protéger les producteurs contre d'importantes baisses de revenus. Le FAIR Act a tout au plus obtenu la note de passage.

En effet, à la suite d'un accord entre le Congrès et la Maison Blanche, une panoplie de mesures d'urgence ont été mises en place pour atténuer les pertes de revenus des producteurs, l'aide venant du FAIR Act n'étant pas suffisante. Les paiements de l'année 1998 pour les " Production Flexibility Contracts ", pourtant gelés par le FAIR Act, ont été bonifiés de 50 %. De plus, les programmes d'aide à l'exportation ont été majorés et une série de mesures fiscales spécifiques au secteur agricole a été adoptée. Le Congrès américain renonçait ainsi à l'objectif de stabilisation des dépenses agricoles, une des raisons d'être du FAIR Act. C'est en bonne partie à cause de ces mesures d'urgence que l'estimation du soutien aux productieurs, mesurée par l'OCDE, a bondi de 14 % à 22 % de la valeur de la production, entre 1997 et 1998.

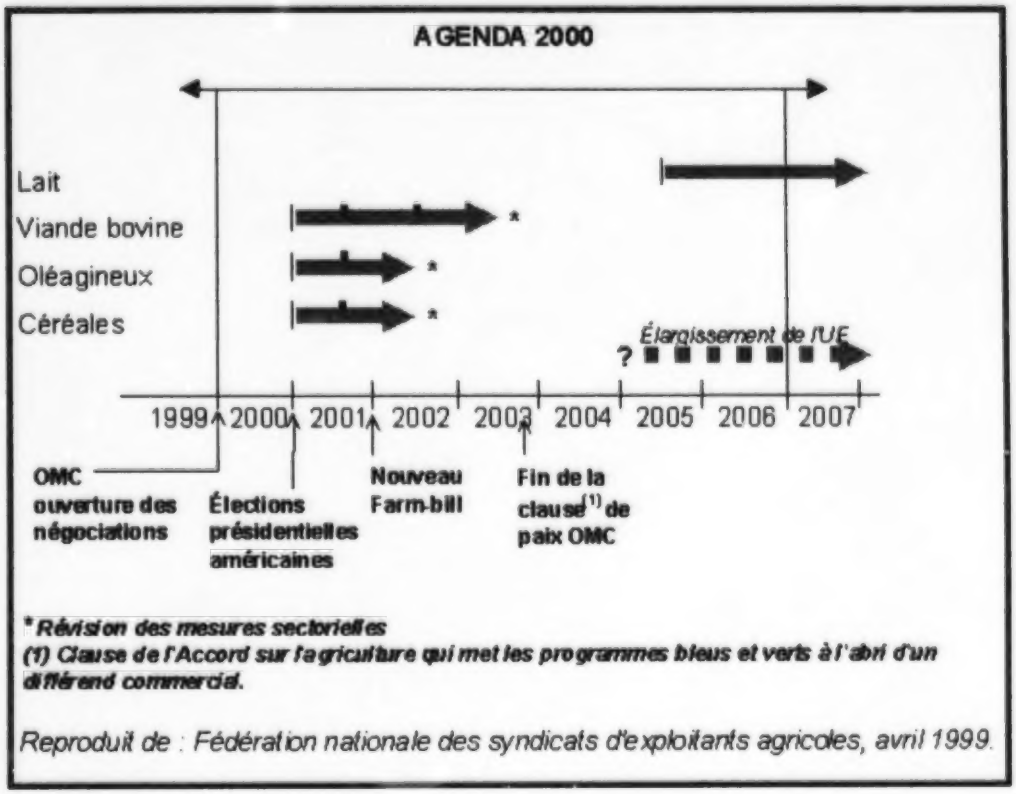
LES JALLONS DES PROCHAINES ANNÉES

Les problèmes du FAIR Act illustrent combien il est difficile de faire progresser les politiques agricoles dans le sens souhaité par les organismes internationaux comme l'OCDE. Sans remettre en question les objectifs fondamentaux, la crise des prix agricoles a certainement aussi refroidi les ambitions de réforme de la PAC. On peut penser que la réforme aurait été plus substantielle sans cette crise des prix. La position des États-Unis à la veille des négociations de l'OMC a sans doute elle aussi été ébranlée par cette crise.

C'est précisément durant cette période de négociations que l'UE sera à revoir certains volets de sa politique.

Les Américains feront de même avec le FAIR Act, mais ils connaîtront en plus une élection présidentielle.

Le graphique qui suit présente les principaux événements qui vont jalonner la scène politico-agricole de l'UE et des États-Unis au cours des prochaines années.



CONCLUSION

Il semble qu'une réforme en profondeur de la PAC devra attendre à la fois les négociations sur l'élargissement de l'UE et celles de l'OMC. Les chefs d'État de l'UE n'auront alors pas d'autre choix. L'adhésion à l'UE de nouveaux pays d'Europe centrale et orientale* d'ici quelques années exercera une forte pression à la hausse sur les dépenses de la PAC si aucun changement n'est apporté d'ici là. Comment l'UE pourrait-elle appliquer une politique de prix d'intervention avec les nouveaux membres, sachant qu'une telle politique stimule la production agricole et a un impact à la hausse sur les subventions à l'exportation ?

La transition d'une politique d'intervention axée sur le soutien des prix et les subventions à l'exportation, vers une politique de paiements directs découplés, qui provoque moins de distorsions sur le marché, apparaît inévitable. L'élargissement de l'UE est peut-être l'occasion de provoquer ces changements.

Contrairement à l'UE, la pression budgétaire est en apparence disparue aux États-Unis. La révision du FAIR

Act d'ici 2002 se fera donc en fonction d'objectifs différents. D'après certains analystes, une réforme des outils de sécurité du revenu actuels vers un système basé sur le revenu global de l'exploitation pourrait être le principal enjeu de cette révision.

---

* Cinq pays, dont la Pologne, la Hongrie et la République tchèque pourront devenir membres dans une première phase, cinq autres pays suivraient dans une deuxième phase.

Pierre Roy
Direction des relations intergouvernementales
(418) 380-2101

Sources :

- Agra Europe, mars 1999. N° 1842
- Agra Europe, avril 1999. N° 1843.
- BIMA, février 1999. La politique agricole américaine, FAIR Act, doit acte.
- Conseil agriculture, mars 1999. Accord politique sur la réforme du PAC (http://europa.eu.int/comm).
- Conseil européen, mars 1999. Conclusions de la présidence, Agenda 2000 (http://ue.eu.int/newsroom). Voir aussi http://europa.eu.int/comm/dg06 pour une description plus détaillée de la décision du Conseil européen.
- Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles, avril 1999. Conjoncture économique, spécial Agenda 2000. (http://www.fnsea.fr/principale_java.asp)
- Tracy Michael, 1997. Agricultural Policy in the European Union, chapitre 8. (http://ourworld.compuserve.com/homepages/APS_BELGIUM).
- United States Department of Agriculture, Economic Research Service, 1996. Provisions of the Federal Agriculture Improvement and Reform Act.

| Autres Bioclips + | | Économie | | La production agricole | | L'industrie bioalimentaire |

DGPA

Gouvernement du Québec
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
Québec

© Gouvernement du Québec- 1997-98